

當前中國大陸城鄉社區發展情況： 以成都市的社區治理為例

演講者：郭虹

四川省社會科學院社會學研究所所長

2010 年 10 月 12 日

目前中國大陸的許多社會矛盾，包括三農、流動人口和非營利組織的發展，其實都跟城鄉二元分治有關。2007 年 9 月，重慶市及四川省成都市首開先例，被批准為全國統籌城鄉綜合配套改革實驗區，企圖藉由政策改革來改善城鄉發展不均、公共服務未普及的問題。來自四川社科院的郭虹教授，為我們介紹城鄉二元的具體現況，並以成都市的例子，分析未來中國城鄉統籌發展的改革方向。

城鄉分治、體制內外有別的社會體制

中國大陸目前的社會管理方式大約分成下列三項：一、單位管理：比如公務部門和國營企業，實行「條塊結合」的領導方式。二、社區管理：實行屬地管理、街道負責、社區自治。三、行業與社會組織管理：實行雙重管理、上級負責，比

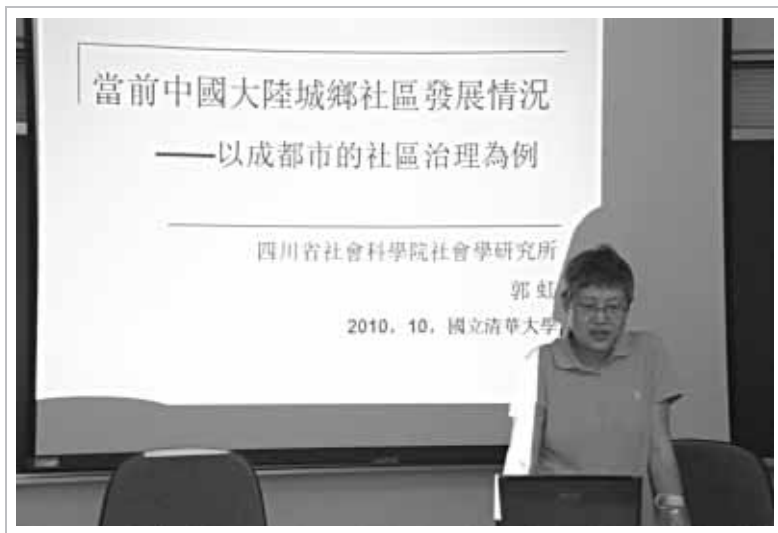
如 NGO 的管理就屬於這一項。

改革開放之前，經濟型態只有國有經濟（城市）和集體經濟（農村）等體制內的經濟。改革開放後，增加的私營、合資等經濟型態則屬於「體制外」。在城鄉分治下，體制內的城市社區得到多數公共資源和政策的支持，體制外的城市和大部分農村則得不到國家提供的資源幫助。比如某個農村要修一條「公路」，需由村民委員會決議由村民集體出資（一直到 2004 年後，農村社區才逐漸得到公共資源與政策支持）。這種「城鄉分治、體制內外有別」的狀況，造成城鄉公民的權利不平等，在諸如保險、買房、就學、醫療、稅收、貸款等方面產生權利差別。

農村「集體」的虛化

郭虹分析導致農村社區特點的幾個原因：一是土地方面。1949 年後，農村土地以人民公社的型態集體經營。改革開放後，農村土地轉變為所有權（集體）、管理權（國家）和使用權（家庭承包制）分離，不過所謂的「集體」定義非常模糊。虛位化的情況下導致國家介入處理所有權。

另一個農村特色是管理方面。由於農村的公共服務、基礎建設由集體經濟提供，因此採取「一事一議」的討論機制，先認定公共服務是哪些人獲益，再決定由誰出錢。雖然理論上農村仍然採行家庭經營和集體經營並



主講人郭虹教授。

重，不過實際上家庭經營幾乎取代了集體經營，造成集體資財被承包、集體利益虛化，公共事務也大幅減少，農村菁英人口大幅外流。

從「街－居制」到「街－社制」

至於城市方面的制度變化，2000 年前，城市居民的基本管理單位為「居民委員會」（管轄未隸屬工作單位的居民）和「家屬委員會」（管理單位職工宿舍居民），也就是所謂「街－居制」。2000 年之後，因為越來越多社會矛盾產生，兩辦文件出台，改以「社區居民委員會」為管理單位的「街－社制」。

從「街－居制」到「街－社制」，造成的改變包括：轄區擴大、社區職能增加，涵蓋管理與公共服務。委員會產生方式也改變為公推公選，可以自由報名，公共投票選出。而財政來源改由地方政府全額撥款，也加強其行政性，變成行政和自治兼具的二重結構。

城鄉統籌發展試驗與公共服務均等化

2007 年 9 月設立的「成渝統籌城鄉綜合配套改革試驗區」，就是由中央政策容許重慶、成都兩個西部大城市先行實驗城鄉統籌治理改革，尤其要推進公共服務的均等化。具體措施上，採取「兩著力」解決三農問題、發展內陸開放經濟；以及「三集中」工業向園區集中、土地向規模集中、居民向社區集中，讓政府減少公共服務成本、增進公共服務品質，也讓部份土地可以休耕。由於成渝試驗的成果，明年年初將要頒布的十二五規劃，也已經把城鄉統籌、公共服務一體化等概念正式納入國家發展戰略中。

郭虹認為，城鄉統籌最終要解決的關鍵問題還是改善發展不均、農村建設落後的現況。目前許多模式都還在試驗當中，如何協調各個利益群體的合作、加強公眾參與，是改革要成功所不能忽略的環節。

（整理：王舜薇）

